nische Interessen dem Votum eines UN-Generalsekretärs unter. In einem Deal mit Frankreich, dem die Stelle des Untergeneralsekretärs an der Spitze der Abteilung für Friedensoperationen zugesagt wurde, fiel die Wahl auf den UN-Beamten Annan, der es mittlerweile immerhin in Fasulos Augen zum ›Global Diplomatic Superstar‹ gebracht hat.

Die Momente, in denen die Autorin ihre Volkshochschulkreide zur Seite legt und zur spitzen journalistischen Feder greift, sind die interessantesten. Farbig ihr Kapitel »Das UN-Dorf«, in dem sie Einblicke in den Club der Einflußreichen gibt: 30 bis 35 Botschafter gäben kraft ihrer Persönlichkeit den Ton an; sie gelte es zu gewinnen, mit Mitteln, die – so Fasulo – einem Film über die Wall Street entnommen sein könnten. Scharf in der Analyse streicht sie Eigenheiten wie die ›gewisse Kameraderie‹ im Sicherheitsrat heraus, dessen Männerdominanz unbestreitbar bleibt (auch wenn ab 1. Januar 2005 mit Botschafterin Ellen Margrethe Løj aus Dänemark wieder eine Frau am Tisch Platz nimmt).

Fasulo betont, daß ihr Buch vor dem 11. September 2001 anders ausgefallen wäre. Zum einen sieht sie den gewachsenen Aufklärungsbedarf in den USA, zum anderen hat auch der Sicherheitsrat seine Agenda fortgeschrieben: Zunehmend wird er als Gesetzgebungsorgan tätig, mischt sich in innerstaatliche Befugnisse nicht nur solcher Staaten ein, die sich Verletzungen der Charta vorhalten lassen müssen, sondern erläßt bindende Normen für alle 191 Mitglieder. Bei Themen wie Terrorismusbekämpfung oder Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen durch nichtstaatliche Akteure immer mit der ›Gefahr im Verzug‹ begründet – wer wagte da, sich mit Verweis auf das Gewaltenteilungsprinzip den Ruf des ›Bremsers‹ einzuhandeln?

Gern hätte man mehr vom Soll- als vom Ist-Zustand erfahren, der allgemein als verbesserungsbedürftig gilt. Fasulos Redaktionsschluß lag zu früh für eine Bewertung der umfassenden Reformvorschläge, die Generalsekretär Annan von seinem ›Blue Ribbon Panel‹ angefordert hat. Ein Hauptaugenmerk gilt dabei dem Sicherheitsrat: Daß eine Reform, die die Position der P5 unberührt ins 21. Jahrhundert zementierte, ihren Namen nicht verdiente, ist mittlerweile herrschende Meinung in der Generalversammlung. Jetzt gilt es, eine Resolution mit Zwei-Drittel-Mehrheit – nicht weniger, aber auch nicht mehr – zu verabschieden, um den Rat um neue Ständige wie nichtständige Mitglieder zu erweitern. Auch wenn die USA die Vereinten Nationen nur als ein Instrument bei der Durchsetzung eigener Interessen ansehen, so müssen sie doch ein Interesse an der Schärfung dieses Instruments haben. Als eines der hartnäckigsten Fehlurteile in der amerikanischen Öffentlichkeit hält sich zu Fasulos Bedauern, daß die Vereinten Nationen ›zu stark‹ seien, das Gegenteil sei richtig.

Deshalb wirbt Linda Fasulo nicht nur mit Informationen über Rundgänge im Hauptquartier, listet weiterführende Literatur und Websites auf. Sie läßt nichts unversucht, ihren Landsleuten die Vorurteile auszutreiben: so müssen die UN-Bediensteten natürlich die Gesetze beachten und die (allermeisten von ihnen) Steuern und sogar Parkgebühren in der UN-Garage zahlen.

DIRK ROTENBERG ❐

Manuel Fröhlich (Hrsg.): Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003 von Kofi Annan

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004
298 S., 24,90 Euro.

»Gott hatte den wunderbaren Vorteil, daß er nicht mit Komitees und 185 (191) Mitgliedstaaten arbeiten mußte.« (S. 23/24) Auf diese – durchaus ironische – Weise beschreibt Kofi Annan die Grenzen seiner Position als Generalsekretär. Sein Einfluß und seine Macht sind nicht nur strukturell begrenzt, sondern auch noch in hohem Maße von der aktuellen weltpolitischen Lage abhängig. Meistens öffnen sich ihm nur kleine historische Zeitfenster, um den Zielen der Charta – Frieden und Gerechtigkeit – hie und da zum Durchbruch zu verhelfen. Für solche besonderen Gelegenheiten sollte ein UN-Chef jedoch gut gerüstet sein. Am besten baut er sich dafür ein Fundament aus Vertrauen, Glaubwürdigkeit und Integrität. Denn nur damit wird er überhaupt als Faktor in der internationalen Politik ernst genommen und als Vermittler im konkreten Fall herangezogen. Ein wichtiges vertrauensförderndes Element, das einem UN-Generalsekretär nahezu unbegrenzt zur Verfügung steht, ist Kommunikation – in jeder Form und auf jeder Ebene.

Kofi Annan, der siebte Generalsekretär der Vereinten Nationen, hat das schnell begriffen; er nutzt das Medium Sprache bewußt und geschickt, vielleicht besser als jeder seiner Vorgänger. Nicht nur glaubt er, der sich als Sprachrohr der Charta versteht, selbst an die Kraft der Worte, Annan hat dafür auch mehr, schnellere und ausgereiftere Mittel der Kommunikation zur Hand als seine Vorgänger. Über Internet, Radio und Fernsehen kann er seine Klientel – die Völker dieser Welt – direkt ansprechen, um sie zu Reformen, Veränderungen und Fortschritten zu animieren. Kommunizieren zählt denn auch zu seinen wichtigsten Tätigkeiten: Allein zwischen 1997 und 2003 hat er 3000 Stellungnahmen, Berichte, Pressemitteilungen, Grußworte, Reden und vieles mehr abgegeben und gehalten. Das sind etwa 430 Botschaften im Jahr, an jedem einzelnen Tag eine oder mehr. Keine einfache Aufgabe für seine Nachfolger, diesen Rekord zu brechen. Meist sehen nicht einmal Präsidenten oder Regierungschefs ihr Amt mit der Notwendigkeit verbunden, sich derart oft und vielfältig mitzuteilen. Und tatsächlich gibt es so gut wie kein Thema, zu dem sich nicht auch eine Einschätzung von Kofi Annan finden läßt. Ob es die Krise in Irak ist, die Überalterung der Gesellschaften, die Gleichstellung der Frau oder die Artenvielfalt – der UN-Generalsekretär hat darüber sicher schon geredet.

Um so verdienstvoller ist die Arbeit zu bewerten, aus dieser Flut an Material einige seiner bedeutsamsten Reden – wie im vorliegenden Buch geschehen – herausgefiltert zu haben. Zumal die Auswahl nicht nach persönlichen Vorlieben, sondern anhand politischer Kriterien erfolgt ist: Das Kompendium Annanscher Reden, so die Intention von Herausgeber Manuel Fröhlich, soll dem Leser Amtszeit wie Anschauungen des Generalsekretärs näherbringen. Man könnte auch umgekehrt argumentieren: Annan kann man am besten über seine Reden verstehen. Wer mehr über seine Gedankenwelt erfahren möchte, etwa seinen absoluten Idealismus, seine Hingabe an die Vereinten Nationen, sein Glaube an die Reformfähigkeit politischer Systeme, seine aufrichtige Unterstützung für Frauen, Schwache, Kranke und Arme – der muß sich in seine Vorträge und Stellungnahmen vertiefen. Denn dort ist Annan seltsamerweise am unmittelbarsten. Während er bei kurzen Live-Auftritten manchmal fast überrumpelt wirkt, sich dabei schon einmal verhaspelt oder Widersprüchliches von sich gibt, beherrscht Annan die Kunst der vorbereiteten Rede meisterhaft. Nicht alles, was er sagt, ist visionär, neu oder originell, gelegentlich driftet er sogar ins Banale ab. Etwa wenn er sagt: »Mut bedeutet nicht, daß es Ihnen an Angst mangelt, nur die Dummen sind ohne Angst. Mut bedeutet, daß Sie trotz Ihrer Angst handeln.« (S. 71) Aber Annan trifft fast immer den richtigen Ton, hat bei der Lancierung von Themen oft ein gutes Timing und wirkt – nahezu unabhängig – von der Botschaft gleichbleibend freundlich, glaubwürdig und vielen sogar Trost spendend. Oft reichert er seine Botschaft zum besseren Verständnis mit Bildern, Anekdoten, Witzen oder Parabeln an. Beispiele finden sich auch in diesem Buch genügend: »Wissenschaftler sagen uns, daß die Welt der Natur so klein und so eng verwoben ist, daß der Flügelschlag eines Schmetterlings in den Regenwäldern des Amazonas einen Wirbelsturm auf der anderen Seite der Erde auslösen kann. Dieses Prinzip nennt man den ›Schmetterlingseffekt‹. Heute verstehen wir vielleicht besser denn je zuvor, daß die Welt des Handelns der Menschen auch ihren eigenen ›Schmetterlingseffekt‹ hat – zum Guten wie zum Schlechten.« (S. 59f.) Diesen bilderreichen Vergleich fügte Annan in seine Dankesrede zur Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahr 2001 ein. Es ist ein typisches Beispiel für seine Rhetorik, bei der stets der Mensch und immer die Bedeutung gemeinsamen Handels im Mittelpunkt stehen.

Den ›Reden und Beiträgen‹ Kofi Annans hat der Herausgeber eine über 40 Seiten umfassende Einführung vorangestellt, die sozusagen eine verbindende Klammer bildet. Geschickt verknüpft der an der Universität Jena lehrende Politikwissenschaftler und Dag-Hammarskjöld-Biograph darin Annans Prägungen und Überzeugungen mit den Grenzen des Postens und den konkreten Herausforderungen seiner Amtszeit. Den jeweiligen Themen-Blöcken hat er Reden des Generalsekretärs mit Nummern zugeteilt, so daß man im biographischen Teil sofort nach hinten blättern und einen Beitrag über seine Studienzeit finden könnte. Dadurch erhalten die vielen Einzelteile eine nachvollziehbare Struktur. Sie stehen nicht isoliert, obwohl auch das angesichts der Bedeutung von Kommunikation für jeden Generalsekretär schon interessant wäre, sondern fügen sich ein in konkrete Zeitgeschichte: So finden sich zum Thema Souveränität der Einzelstaaten versus Interventionen genauso Beiträge wie zur Globalisierung oder zum Kampf gegen

Armut, immer eingebettet in Fröhlichs bewertende Einleitung.
Auf diese doppelte Weise erfährt der Leser einiges über den langjährigen Chef der Weltorganisation, der trotz seiner ständigen öffentlichen Präsenz als Person relativ unbekannt geblieben ist. Selbst in den Vereinten Nationen wissen viele kaum mehr über ihn, als daß er aus Ghana stammt und fast sein ganzes Berufsleben in den Dienst der UN gestellt hat. Fröhlich liefert nun einige interessante Details aus Annans Kindheit, seinem Studium und den ersten Jahren bei den UN. Die Informationen, auf die er sich stützt, entsprechen zwar dem bisher veröffentlichten Wissensstand, aber nicht immer den Tatsachen – etwa, wenn er von Mutter Victoria berichtet, die in Wahrheit seine Stiefmutter ist oder von drei Schwestern, obwohl es tatsächlich vier Schwestern und einen Bruder gibt. Ein weiterer Beweis dafür, daß Annan trotz seiner Popularität und Bekanntheit ein erstaunlich zurückgezogenes Leben führt, was den Wert seiner öffentlichen Äußerungen natürlich keineswegs schmälert. Manuel Fröhlichs Kompendium legt gerade davon ein beredtes Zeugnis ab und ist für jeden UN-Interessierten eine aufschlußreiche Lektüre. FRIEDERIKE BAUER ❐

Kathrin Osteneck: Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft

Berlin/Heidelberg: Springer Verlag 2004 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 168)
579 + XXXIX S., 99,95 Euro.

Die durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängten Sanktionen sind das zentrale Zwangsmittel, über das die internationale Gemeinschaft zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens verfügt. Sie bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung durch die UN-Mitgliedstaaten. Bei Wirtschaftssanktionen kollidiert im Falle der Europäischen Gemeinschaft die Umsetzungspflicht der EG-Mitgliedstaaten mit der differenzierten Kompetenzverteilung zwischen ihnen und der Gemeinschaft. Kathrin Osteneck untersucht diese Schwierigkeiten aus völker- und europarechtlicher Sicht und analysiert die Umsetzungspraxis der EG. Ihre Überlegungen zur völkerrechtlichen Berechtigung und Verpflichtung der EG zur Umsetzung von UN-Sanktionen sind auch für andere internationale Organisationen wegweisend. Der vorliegende Band ist die überarbeitete Fassung ihrer 2002 am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht abgeschlossenen Doktorarbeit.
Eingangs zeichnet Osteneck knapp und verständlich den durch UN-Charta und allgemeines Völkerrecht gezogenen Rahmen für den Erlaß von Sanktionen durch den Sicherheitsrat nach. Voraussetzungen, Verfahren und Rechtswirkung von Sicherheitsratsresolutionen, auch gegenüber Drittstaaten, werden anhand der Standardliteratur dargestellt. Etwaige Grenzen der Bindungswirkung will die Verfasserin zur Sicherung der Effizienz des UN-Friedenssicherungssystems restriktiv ziehen. Sie läßt dabei jedoch die Frage offen, in welchen Ausnahmefällen sich nach ihrer Ansicht die Mitgliedstaaten als nicht gebunden betrachten dürfen. Daran schließt sich eine Typisierung der Wirtschaftssanktionen an, die neben dem Embargo als ihrer zentralen Form auch die Kündigung von Handelsverträgen oder unterstützende Maßnahmen wie die Sanktionierung embargowidriger Verträge einschließt. Im folgenden bleiben demnach der Boykott, verstanden als Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, und die Blockade ausgeschlossen.
Es folgt eine Untersuchung der völkerrechtlichen Berechtigung der EG zur Verhängung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen. Diese läßt sich unproblematisch bejahen, wenn die EG innerhalb eines bestehenden UN-Sanktionsregimes handelt, weil die Charta der Vereinten Nationen gerade auch andere internationale Einrichtungen einbindet (Artikel 48, Absatz 2). Schwieriger zu beantworten ist diese Frage, wenn die Gemeinschaft außerhalb eines UN-Sanktionsregimes handelt, weil der Sicherheitsrat keine bindenden Wirtschaftssanktionen verhängt hat oder weil sie den von einer Resolution gesetzten Rahmen überschreitet. Grenzen ziehen hier das allgemeine Völkerrecht, etwa das Interventionsverbot und der Eigentumsschutz, sowie völkerrechtliche Verträge wie das GATT. Osteneck legt hierbei einen – problematischen – weiten Enteignungsbegriff zugrunde. Er umfaßt auch die zeitweilige Nichtdurchsetzung von Forderungen, wie dies etwa Folge von UN-Wirtschaftssanktionen ist. Damit solche Sanktionen dann aber noch möglich und wirksam sind, muß sie eine Begründung für den Ausschluß der völkerrechtlichen Entschädigungspflicht finden. Hierfür knüpft sie an den Gedanken der Sozialpflichtigkeit des Eigentums an. Dieser überzeugt indes nicht, soweit er sich auf Forderungen von Staatsangehörigen des sanktionierten Staates bezieht. Solche Personen trifft nämlich eine Sozialpflichtigkeit nur im Verhältnis zum Heimatstaat, nicht hingegen zum sanktionierenden – fremden – Staat. Anders wäre es nur, wenn man die Rechtsfigur einer (von der Verfasserin nicht erwogenen) Sozialpflichtigkeit gegenüber der gesamten Völkergemeinschaft einführen würde. Es bedarf des Weges über die Sozialpflichtigkeit aber auch nicht, weil – wie die Untersuchung im folgenden eingehend darstellt – das Vorgehen der EG völkerrechtlich gerechtfertigt werden kann. Soweit schließlich eine EG-Sanktion über eine Sicherheitsratsresolution hinausgeht, entscheidet sich ihre Rechtmäßigkeit nach deren intendierter Sperrwirkung.
Ergänzend wird nach der europarechtlichen Berechtigung der EG zum Erlaß von Wirtschaftssanktionen gefragt. Diese ist durch den Vertrag von Maastricht auf eine klare und weitreichende Kompetenzgrundlage gestellt worden. Sie spiegelt das Bemühen der EG-Mitgliedstaaten um eine wirksame Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wider.
Aus völkerrechtlicher Sicht besonders interessant ist Kapitel IV, in dem Osteneck danach fragt, ob die EG völkerrechtlich auch verpflichtet ist, UN-Wirtschaftssanktionen umzusetzen. Das Recht der Staatennachfolge scheidet mangels Staatscharakters der EG als Ansatz aus. Mit überzeugender Argumentation widerlegt sie die Vorstellung, nach der die von den Mitgliedstaaten auf die EG übertragene Hoheitsgewalt mit der ›Hypothek‹ ihrer Bindung an die UN-Charta belastet war: Die Hoheitsgewalt der EG ist nämlich eine originäre. Da auch Artikel 307 des EG-Vertrags keine Bindung begründen kann, wird die Möglichkeit einer faktischen Mitgliedschaft der EG in den Vereinten Nationen untersucht, wie sie der Europäische Gerichtshof für das GATT bejaht. Die sorgfältige Analyse seiner Rechtsprechung ergibt jedoch, daß eine solche faktische UN-Mitgliedschaft daran scheitert, daß die EG in den UN nicht anstelle der Mitgliedstaaten agiert.
So bleibt als letzte und interessanteste Begründung für eine Bindung der EG an UN-Wirtschaftssanktionen der in jüngerer Zeit zunehmend beschworene Verfassungscharakter der UN-Charta. Hier stellt sich die Frage nach einer Bindungswirkung der Charta erga omnes, das heißt gegenüber allen Völkerrechtssubjekten, wenn sie schon nicht – wie mit guter Begründung abgelehnt wird – in ihrer Gesamtheit als zwingendes Recht (ius cogens) angesehen werden kann. Diese erga omnes-Wirkung der Charta als einer ›Weltverfassung‹ verneint Osteneck nach nüchterner Analyse des Wortlauts der Charta und der Praxis ihrer Organe. Bestechend ist der nun folgende Ansatz, die Charta als ›Verfassung der Mitgliedstaaten‹ anzusehen und wegen dieses höheren Ranges eine indirekte Bindung der EG zu bejahen. Hierzu zeigt die Verfasserin die Bestandteile der Charta auf, die eine Höherrangigkeit erkennen lassen, und die Anerkennung dieses Vorrangs in den Gründungsverträgen zahlreicher internationaler Organisationen sowie in Artikel 30 der Wiener Vertragsrechtskonvention. Osteneck kommt auf diesem Wege zu dem Schluß, daß die Kompetenzen, mit der die Mitgliedstaaten die EG ausgestattet haben, durch Artikel 103 der UN-Charta dahingehend begrenzt sind, daß die Gemeinschaft nicht chartawidrig handeln darf. Hierdurch entsteht deren indirekte Bindung an die Charta und das Sekundärrecht der UN.
Das letzte Kapitel ist der Umsetzungspraxis der EG gewidmet. Hier zeigt Osteneck genau und materialreich, daß die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen teils hinter den völkerrechtlichen Vorgaben des Sicherheitsrats zurückbleiben, teils aber auch über diese hinausgehen. Hilfreich ist die hierzu im Anhang enthaltene Übersicht. Dabei ist eine Tendenz in Richtung auf eine Kongruenz zwischen UN-Wirtschaftssanktionen und EG-Umsetzungsakten auszumachen. Dies und die Tatsache, daß die Kompetenzen der Gemeinschaft dem Bedürfnis nach Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen angepaßt wurden, zeigt das Bestreben der EG-Mitgliedstaaten, das UN-Friedenssicherungssystem zu stärken.
Osteneck verknüpft in ihrer Arbeit Völker- und Europarecht in gelungener Weise. Sie zeigt, daß der Verfassungscharakter der UN-Charta nicht bloß politische Rhetorik ist, sondern rechtliche Folgen zeitigt – die Bindung internationaler Organisationen an das Recht der Vereinten Nationen. BEATE RUDOLF ❐